EL FRACASO DE LA DIRIGENCIA POLITICA

En un reciente reportaje el destacado constitucionalista Nestor P. Sagues sostenía que la coparticipación federal se había convertido en “ cualquier cosa “ ( La Gaceta 29 09 20 ) ,es decir en un sistema que admitía cualquier atropello como el sufrido por la Ciudad Autonoma de Buenos Aires a la que el gobierno nacional le sustrajo fondos sin mediar ley alguna que lo autorice .Esta exacción ilegal , a nuestro entender , sucede por que ha pasado mas un cuarto de siglo desde la reforma constitucional de 1994 sin que la dirigencia política del país haya logrado una ley de reparto impositivo conforme a los sabios principios que se contemplan en la reforma en el art . 75 inciso 2 ° ) y que dan cuenta del fracaso político de la dirigencia argentina .

La dirigencia política argentina ha expuesto en la historia de nuestro país un total fracaso desde el retorno de la democracia y hoy asistimos a un capítulo vergonzoso sobre la coparticipación federal entre la Nacion y la ciudad Buenos Aires . Este tema crucial del reparto de la recaudación impositiva ,cuestión que hace al funcionamiento del Esta Nacional , Provincias , Municipios y entes administrativos y al mandato constitucional de lograr un desarrollo equilibrado de todo el país .Esta temática fue abordada en la última reforma constitucional de l994 y a ella habremos de referirnos para certificar que a 26 años de dicha convención ,no se logró un acuerdo político nacional para tener una norma que asegure un distribución de recursos “ equitativa y solidaria “ como expresamente consagró la norma en su articulo 75 inc. 2 ) .Hemos asistido de cerca los debates de la Convención como asesores en este caso por la provincia de Salta ,y trataremos de explicar el contenido de la reforma que no fue ni paciifico ni un triunfo de las posiciones encontradas entre los actores políticos de la convención .Tal como está redactado el articulo maestro o clave para la aplicación por los operadores de la Constitucion ,contiene dos cláusulas aparentemente contradictorias que al no poder haber sido resuelta por la dirigencia política ni por la Corte Suprema de Justicia de la Nación generan las consecuencias del vacio actual que debió recurrirse a la vieja ley n° 2 548 sancionada por el gobierno del Dr..Raul Alfonsin , y a la voluntad de quienes manejan desde la Casa Rosada los destinos del país , especialmente los recursos con que administran Nacion ,provincias y municipios .

1° ) Aparente contradicción en la normativa del art .75 inc. 2 ) de la C.N.

“ La coparticipación federal entre Nación , Provincias y la CABA se efectuará en relación directa a las competencias , servicios y funciones de cada una ,contemplando criterios objetivos de reparto… “

2 ° ) Se agrega luego “dará prioridad al logro de un grado equivalente de desarrollo,calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional “

La dificultad de poner en ejecución ambos mandatos surge no bien se tiene en cuenta que los distritos mas grandes del país ( la provincia de Bs.As. Cordoba ,Santa Fe y Capital Federal,hoy CABA ,tienen la mayores competencias servicios y funciones ) a lo que se suma que se hara el reparto con “criterios objetivos “.) recibirán mayores recursos por que los criteros objetivos se refieren a cantidad de población ,edificaciones ,vehículos,producciones etc .

¿ Como se concilian ambos criterios , uno de dar mas al que tiene mas con dar prioridad a un grado de desarrollo , calidad de vida e igualdad de oportunidades ¿

NUESTRA OPINION

La función del interprete es precisar el alcance de la norma dando sentido a lo que no puede existir en un texto consitucional y por ello hemos desarrollado desde la Cátedra de Derecho Constitucional y desde proyectos presentados en el Senado de la Nacion el modo en que esta aparente contradicción puede ser superada axiológicamente.

Para alcanzar una interpretación literal del texto constitucional debemos atenernos en primer término al texto escrito de la norma y que se conforma no solo con la prescripción del mencionado art. 75 inc 2 ) sino con otros parámetros que contenga la búsqueda de coordinar y hacer operativas las aparentes contradicciones normativas .Vale decir que , para completar la interpretación literal o gramatical de la norma debe recurrirse a otras normas del mismo texto que tengan relación o conexidad con la norma a interpretarse .En tal sentido cabe mencionar otros incisos del citado ar.75 sobre facultades del Congreso de la Nacion : l ° ) Inciso 18 denominada Cláusula del Progreso y el Bienestar General .Repite este inciso una cláusula ya vigente en la Constitucion de 1853 como mandato para el Congreso de atender a políticas publicas tendientes al desarrollo general del país . En esencia esta norma pone al Estado a través del Congreso en la facultad de dictar norma e intervenir para el logro de políticas sobre educación ,crecimiento , desarrollo sustentable en todo el territorio nacional o sea un Estado gestor del bienestar general de la comunidad . 2 ° ) El Inciso 19 aumenta las atribuciones del poder legislativo para ahondar el mandato del inciso anterior .Pero en lo que concierne al tema tratado faculta expresamente al Congreso a “ promover políticas diferenciadas que tiendan a equilibrar el desigual desarrollo relativo de provincias y regiones “ .Emparentada éste mandato constitucional con el ar .75 inc. 2 ) en tanto prescribe que la coparticipación impositiva “ dará prioridad a un grado de desarrollo , calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional l” con la prescripción del inciso 19 indica claramente la primacia constitucional de una coparticipación que no solo atienda a los parámetros objetivos (población ,renta ,edificios ,riqueza al fin ) que importan dar mas al que tiene mas sino de atender la demanda de las provincias mas infradesarrolladas para lograr “ el bienestar general “ .

Es decir que , una interpretación literal de la normativa constitucional lleva a que deba tener una prioridad el principio de efectuar un reparto impositivo que otorgue “prioridad” a la busqueda de desarrollo armónico del país para superar la entonces y actual desequilibrio entre provincias pobres y las areas mas desarrolladas del centro y litoral .Sostienen los constitucionalistas que en el caso de normas aparentemente contradictorias ( no pueden existir en un texto ) debe recurrirse a los Principios que están en pugna de lo que puede concluirse que existe prevalencia de las normas que se citaron ( art . 72 tercer párrafo y art.75 inc. 19 ),pues como se verá luego ,es lo que motivaba que se busque en un reforma lograr un equilibrio y una mejor y mas justa integración nacional .

EL ESPIRITU DE LA LEY

Se denomina de ésta forma a los que idearon , proyectaron y discutieron una ley,ya sea una legislación común u ordinaria que sanciona el Congreso o una Legislatura.Este espiiritu incluye el proyecto de ley ,los antecedentes invocados ,la necesidad de la norma ,los debates parlamentarios y todo cuanto contribuya a conocer las finalidades que impulsaron a la sanción de una norma obligatoria para todo el país . En consecuencia todo este material a la razón o razones que impulsaron la sanción de la norma y conocer su alcance al momento de interpretarse el mandato de lo que quiso normar .A éste proceso se lo denomina el “espíritu de la ley “ como fuente de interpretación al momento de aplicar la norma por el servicio de Justicia o incluso cuando la debe aplicar un organismo administrativo .Veremos seguidamente del modo que éste método de interpretación en relación al tema constitucional que estamos tratando .

En el caso de una reforma constitucional debe examinarse tanto el ámbito como el clima político en que se convoca a una reforma de la carta magna como la Ley de a Convocatoria del proceso constituyente el que fijará los alcances de las modificaciones al atexto constitucional . Puede tratarse de una reforma parcial o de una reforma total de acuerdo al art. de la C.N vigente a la cual nos referimos .Sobre el clima político que precedió a la reforma de 1994 sintéticamente diremos por no ser motivo de éste trabajo que estaba dominado por la necesidad del Presidente Carlos Menem de obtener una reelección presidencial atento a que desde la sanción de la C.N. en 1853 únicamente era posible una sola Presidencia de 6 años sin reelección posible sino luego del periodo de 6 años del presidente que lo sustituya .No obstante ser ello una necesidad del presidente en ejercicio ,la clase política accedió a aceptar una nueva convención reformadora si es que en ella se trataban otros muchos temas que darían al país un sistema de gobierno mas moderno ,entendido como la incorporación de Instituciones modernas que surgían de nuevos procesos políticos en el mundo sobre todo en algo que el constituyente de 1853 no pudo preveer como la cuestión de los derechos humanos ,la defensa del medio ambiente o la participación ciudadana , la igualdad de genero y demás Institutos consagrados luego en la reforma en la Sección Nuevos Derechos y Garantías constitucionales .( Arts 35 a 43 ). Todas las reformas de la Convención fueron intensamente debatidas tanto en el Congreso de la Nación para sancionar la Necesidad como poder preconstituyente como en seno de la convención re unida en Santa Fe y Parana .Pero nos detendremos en los aspectos que tratamos ,tanto en lo que se refiere a la habilitación del tema a tratar como en la sanción de las nuevas normas sobre la Coparticipacion Federal de Impuestos como la creación de Regiones que perfilen un nuevo esquema institucional del Federalismo.

LA LEY DE CONVOCATORIA DE LA REFORMA N°

El Congreso de la Nación en su función preconstituyente sanciónó la ley que es el molde que tratará la Convención Constituyente ya que se trataba de una reforma parcial de la C.N.Uno de los temas centrales se refería al Federalismo que en realidad no era mas una norma escrita en el texto (art.l ° ) mas que un sistema institucional vigente cuya explicación excede esa nota , y era y es una asignatura pendiente de la

República desde sus orígenes .El art. 3° de la ley estableció que la Convención estaba habilitada para tratar : a) El fortalecimiento del régimen federal.Regimen de Coparticipacion federal .. b) Creacion de Regiones para el desarrollo económico y social.

De éste modo se sancionó en art. 3 ° de la norma que habilita el debate de A )Fortalecimiento del Regimen Federal ,Regimen de Coparticipacion Federal y el inciso b)creación de Regiones para el desarrollo económico y social .

Eran dos ejes fundamentales para recrear un sistema entre Nacion y Provincias que supere la subordinación de un sistema unitario y centralismo predominante en la realidad que fue la propa subordinación de la clase política que no pudo o no supo encontrar un régimen que supere el embudo de poder hacia el poder central .

La creación de Regiones avanzó con motor en nuestra provincia y se llegó a crear la primera Region NOA en Tucuman con seis provincias firmantes y solemne jura de su creación en la Casa Historica de Tucuman.En otra nota comentamos su fracaso y luego el nuevo gobierno nacional y la crisis del 2001 se llevó por delante .Hasta el momento el federalismo regional pasó ser una anécdota perdida en el régimen centralista que operó hasta el presente .Hablamos por ello del total fracaso de la clase dirigente argentina que a pesar de un cuarto de siglo de la reforma constitucional aún no se pudo sancionar una ley de reparto tributario que evite arbitrariedades como la sufrida recientemente por la CABA por decisión unilateral del P.E.Nacional y al decir de Nestor Pedro Sagués , “ Los Partido políticos tienen en esto - la sanción de una ley - tienen una responsabilidad mayúscula .Pero parecen estar vacunados contra el consenso , la moderación y la concertación “ , palabras que sintetizan nuestra posición en torno a un debate sustancial para la vida económica y desarrollo de todo el país .

LOS PROYECTOS PRESENTADOS EN AL SENADO DE LA NACION

Junto al economista tucumano Manuel Figueroa de extensa trayectoria en el mundo presentamos un Proyecto de Ley de Copaticipacion Federal en el Senado de la Nacion que por la reforma debía ser la Cámara iniciadora .En esencia el proyecto consistía en detraer de la masa coparticipable un porcentaje importante (10 % ) para ser repartido no entre las provincias sino entre Regiones que una vez constituidas en tales tendrían autoridades propias para los proyectos de desarrollo económico y social y fundamentalmente para ser invertidos como prioridad en obras de infraestructura ( rutas diques ,comunicaciones , tanto locales como para nuevos accesos internacionales etc. ).

La Nacion por mandato de la nueva debía confeccionar un plano general , a pedido de las Regiones sobre la necesidad de obras de infraestuctura de todo el país.Y luego las autoridades regionales serian las encargadas de su ejecución y puestas en funcionamiento.Es lo contrario lo que hizo por ejemplo con el Plan Belgrano en el gobierno anterior que repite el error histórico de decidir en Buenos Aires las obras que

deben ser realizadas en el norte argentino y cuya concreción era crónica de un fracaso esperado atento de que dependían de las prioridades del Tesoro Nacional.Antes de 1998 se habían presentado mas de 10 proyectos de ley en el Senado y todos ellos perdieron esado parlamentario

En definitiva ; nuestro proyecto era una forma de superar jurídicamente la aparente contrradiccion contenida en el art. 75 inc. 2 ° ) de la C.N. que manda sancionar una nueva ley de reparto tributario que debe contener tanto un “ criterio objetivo de reparto “ como “ dar prioridad al logro de un grado equivalente de desarrollo ,calidad de vida ,e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional “..